

## KARAKTERISTIK DAN GAYA KEPEMIMPINAN ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Priyastiwi

Prodi Akuntansi STIE Widya Wiwaha Yogyakarta,  
email priyastiwi@yahoo.co.id

### Abstract

*This paper explains the differences in the characteristics of the leadership of the public sector with the private sector. Public sector leadership which emerged as a distinctive leadership and autonomous domain, although the debate continues as compared to business leadership research. This article opens the way for a promising new research on arising of process leadership from the collaboration between business organizations and governance. Leadership training has failed to take into account the operational and the public sector organizational context. This article shows that in the future, the role of ethics and integrity of a leader as well as the importance of emotion and spirituality. A leader who has the ability to see others as people with a variety of emotions, beliefs, skills, knowledge and abilities, and to drive the whole organization towards a clear vision. The impact of different leadership styles are more dependent on contextual factors such as social and cultural environment in which public sector organizations operate.*

**Keyword:** Leadership, public sector organization, leadership styles.

### PENDAHULUAN

Kepemimpinan dalam organisasi sektor publik selalu memiliki tantangan. Ada kesamaan dan perbedaan dengan kepemimpinan dalam sektor lain, khususnya tingkat visibilitas publik, pengawasan dan akuntabilitas, serta konteks politik. Pemimpin eksekutif selalu menghadapi tantangan besar dan beberapa pilihan yang sulit. Tantangan yang muncul adalah meningkatnya permintaan untuk berbagai layanan publik, tidak memperhatikan biaya pelayanan publik, tantangan global dan domestik, serta meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap kepemimpinan sektor publik.

Pemikiran mengenai kepemimpinan berawal dari pandangan bahwa pemimpin publik harus mengenali secara tepat dan

utuh baik mengenai dirinya maupun mengenai kondisi dan aspirasi masyarakat yang dipimpinnya, perkembangan dan permasalahan lingkungan strategik yang dihadapi dalam berbagai bidang kehidupan utamanya dalam bidang yang digelutinya, serta paradigma manajemen dan sistem organisasi. Tanggung jawab pemimpin adalah memberikan jawaban secara arif, efektif, dan produktif atas berbagai permasalahan dan tantangan yang dihadapi bersama dengan orang-orang yang dipimpinnya. Untuk itu setiap pemimpin perlu memenuhi kompetensi dan kualifikasi tertentu.

*Leadership* sektor publik jauh lebih spesifik dibanding *leadership* secara general dan bahkan lebih ekspansif

dibanding *leadership* politik. Van Wart (2003) mengemukakan beberapa tipe kepemimpinan sektor publik, yaitu kepemimpinan organisasi, kepemimpinan politik, dan kepemimpinan hak sipil. Perdebatan tentang kepemimpinan administrasi di sektor publik telah dilihat untuk kepentingan peneliti dan praktisi. Fokus tentang kepemimpinan sektor publik ini dikaitkan dengan difusi luas reformasi manajemen publik di Eropa dan di Amerika Serikat, serta kepergeseran umum dari *managerialism* ke *leaderism* (O'Reilly dan Reed, 2010). Pejabat publik senior memiliki tanggung jawab yang lebih besar dan otonomi yang lebih tinggi. Hal ini ditambah kemungkinan tingkat kebebasan yang terbatas dan latihan kepemimpinan dengan cara yang berbeda (Dull, 2009). Praktisi dan akademisi telah sering mempertanyakan apakah kepemimpinan administrasi (juga disebut *public sector leadership* atau PSL) berbeda dari kepemimpinan di sektor swasta (Rainey dan Bozeman, 2000). Perdebatan umumnya dikembangkan dengan cara sangat fragmentaris, yaitu dengan definisi yang berbeda tentang kepemimpinan sektor publik, dan kurangnya komunikasi di antara peneliti, praktisi dan lembaga pelatihan kepemimpinan di organisasi sektor publik.

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan perbedaan dalam kepemimpinan sektor publik dengan sektor swasta, menjelaskan bagaimana kepemimpinan sektor publik terjadi, dan gaya kepemimpinan yang tepat di lingkungan organisasi sektor publik. Manfaat artikel ini adalah untuk memahami apa yang telah dicapai oleh penelitian saat ini untuk menunjukkan arah penelitian masa depan dan menginspirasi praktisi yang terlibat dalam pengembangan program kepemimpinan.

Masalah dalam kepemimpinan sektor publik yang dibahas dalam artikel ini adalah:

1) Masalah perbedaan kepemimpinan sektor publik dan sektor bisnis. Definisi yang seragam kepemimpinan sektor publik diperlukan untuk memberikan batas yang terkait dengan apakah kepemimpinan sektor publik memang dikembangkan sendiri atau apakah hanya kepemimpinan bisnis yang diterapkan pada domain publik (Van Wart, 2003). 2) Masalah kedua yang diangkat adalah apakah para pemimpin sektor publik terlahir atau dibentuk. 3) Masalah yang ketiga adalah apakah gaya kepemimpinan terbaik ada? Berbagai gaya kepemimpinan yang diusulkan dalam literatur akan dibahas yang dapat menghasilkan kinerja yang tinggi.

### **Perbedaan Kepemimpinan Sektor Publik dan Sektor Swasta**

Kepemimpinan menjadi fokus penelitian organisasi dengan munculnya teori orang besar, yang menurut para pemimpin memiliki sifat-sifat tertentu seperti inteligen, kepercayaan diri, tekad, integritas, fleksibilitas, kemampuan bersosialisasi dan kematangan emosi (Yukl, 1989). Kepemimpinan bukan konsep tunggal, tetapi kumpulan konsep tergantung pada tujuan investigasi. *Leadership* dapat dikonsepsikan sebagai suatu proses atau sebagai suatu penentu perilaku yang mengarah pada tujuan (Karmel, 1978). Masalah definisional yang membingungkan harus dipecahkan dengan menspesifikasikan dan mengklarifikasikan tujuan dengan mengidentifikasi dimensi tujuan.

Pergeseran dalam mempelajari sifat-sifat pemimpin untuk menyelidiki perilaku kepemimpinan berfokus pada kesesuaian antara gaya kepemimpinan dan konteks internal organisasi. Teori situasional dan teori kontingensi menyiratkan bahwa pemimpin tertentu mungkin efektif dalam situasi yang berbeda, jika dia cukup fleksibel padagaya kepemimpinan yang paling cocok

untuk setiap situasi (Adair, 1973). Awal tahun 1970-an banyak teori baru muncul, seperti teori *follower-leader* dan teori kepemimpinan tim, serta teori pemimpin transaksional dan transformasional dalam literatur. Teori-teori ini masih mainstream di perdebatan kontemporer (Burns, 1978). Kepemimpinan transaksional menyiratkan bahwa kepemimpinan keselarasan *follower* terjadi melalui penggunaan strategi insentif berupa uang (yaitu imbalan dan hukuman). Di sisi lain, kepemimpinan transformasional sering terkait dengan pemimpin yang menetapkan visi dan tujuan untuk sebuah organisasi, yang tetap mengkomunikasikan visi itu dan memotivasi pengikut menggunakan non-uang insentif yaitu moralitas dan etika, persuasi dan inspirasi (Bass dan Avolio, 1994).

Kepemimpinan sektor publik tidak menempati domain otonom dalam debat kepemimpinan. Keyakinan umum yang sering muncul adalah kepemimpinan administrasi terkait dengan tingkat kendali eksekutif publik yang rendah dan administrasi publik yang didasarkan atas prosedur dan peraturan (Terry, 1995). Van Wart (2003) menilai pentingnya kepemimpinan di sektor publik dan menyoroti kontribusi paling signifikan dari tahun 1995 sampai tahun 2001. Van Wart menelusuri kembali sejarah penelitian kepemimpinan sektor publik. Menurut Van Wart studi manajemen publik mulai fokus pada perbedaan antara kepemimpinan dalam administrasi publik dan kepemimpinan organisasi bisnis. Ciri-ciri khusus dari organisasi sektor publik, seperti proses perencanaan yang kompleks, kompleksitas lingkup pekerjaan yang lebih tinggi dan nilai-nilai istimewa dari para pemimpin sektor publik.

Literatur *leadership* sektor publik difokuskan ke leader politik, yang fokusnya mengabaikan perbedaan antara leader sebagai individu dan *leadership* sebagai

proses. Lawler (2008) menyimpulkan bahwa fokus dari literatur *leadership* mengindividukan *leadership*, tepatnya, melihat *leadership* sebagai individu yang mempengaruhi individu/kelompok lain. Leader dianggap visioner, heroik, transformasional, transaksional, karismatik, inspirasional, fleksibel, sensitif, inovatif, tapi tema yang sering dijaga adalah bahwa *leadership* adalah individualis. Van Wart (2003) menjelaskan beberapa karakteristik *leadership* terangkum dalam *skill*, sifat dan gaya kepemimpinan. *Skill* meliputi *skill* teknis, komunikasi, sosial pengaruh dan negosiasi, analitik, dan pembelajaran kontinyu. Sedangkan gaya kepemimpinan terdiri dari manajer transaksional berorientasi-tugas versus leader transformasional yang merubah sistem teknis secara radikal.

Masalah yang muncul apakah *leadership* mempengaruhi kinerja organisasional. Efek *leadership* bervariasi tergantung pada tingkat hirarki organisasi, karena perilaku dan aktivitas yang tepat juga bervariasi dengan level organisasi. Tiga hal yang membuat efek leader atas *outcome* organisasional menjadi kecil, yaitu: (a) seleksi posisi *leadership* (homogenitas pemimpin), (b) terbatasnya gaya perilaku leader yang dipilih atau terbatasnya atas perilaku pemimpin, dan (c) faktor-faktor eksternal (Pfeffer, 1977).

Ingraham et al. (2010) berpendapat bahwa anggapan leader sebagai individu memunculkan sentralitas *leadership* dalam keefektifan organisasi dan pemerintah yang baik. Kompleksitas masalah yang dirasakan organisasi dan leadernya di semua organisasi sektor publik meningkat. Pemerintah yang baik membutuhkan leader yang baik. Masalah ini tidak terbatas di satu bangsa, tapi memiliki skop global. Isu penting yang mendasari masalah ini bisa dilihat dari substansi atau proses

kepemimpinan. Perbedaan substansi dan proses merupakan salah satu perspektif yang membentuk pemahaman dan pendekatan ke isu terkait. Di bawah ini akan dijelaskan tentang substansi dan proses kepemimpinan organisasi sektor publik:

### 1. Substansi

- **Ancaman global.** Tantangan tentang isu terorisme dan keamanan, persoalan lingkungan, global *warming*, dan ancaman kesehatan publik, seperti avian flu.
- **Isu finansial.** Infrastruktur, perawatan kesehatan dan bantuan sosial, batasan sumberdaya dan ketimpangan fiskal, contohnya, ukuran hutang Indonesia.
- **Tantangan demografi.** Penuaan berskala besar dan kemunduran generasi leader pemerintah dan non-profit, serta isu yang timbul adalah tentang akulturasi, diskriminasi, dan dislokasi ekonomi.

### 2. Proses

- **Sinisme dan alienasi yang luas.** Skandal pemerintah dan kontrak karena rendahnya kepercayaan ke institusi pemerintah dan institusi besar (Morse, 2010), perlunya transparansi dan standar etika lebih tinggi; perlunya kinerja pemerintah yang lebih tinggi dan pengukuran kinerja yang lebih baik.
- **Menjaga prinsip akuntabilitas.** Konsep network dan partnership dalam bentuk pemerintah yang hirarkiske *governance* kolaboratif.
- **Kecepatan komunikasi modern dan teknologi informasi.** Hal ini membuat publik lebih sinis dan skeptis tentang leadernya.

Van Wart (2003) mendefinisikan kepemimpinan sektor publik sebagai proses: (1) memberikan hasil yang

dibutuhkan oleh proses hukum yang berwenang dengan cara yang efisien dan efektif, (2) mengembangkan dan mendukung pengikut yang memberikan hasil tersebut, dan (3) menyelaraskan organisasi dengan lingkungannya. Meskipun peneliti lain mencoba untuk memberikan definisi mereka sendiri (Getha-Taylor et al., 2011), definisi Van Wart telah diambil begitu saja, tanpa mencoba membatasi domain kepemimpinan publik secara lebih jelas.

Secara khusus, kepemimpinan dan manajemen di sektor publik tidak lagi dilihat sebagai konsep yang berlawanan, akan tetapi lebih pada pendekatan kepemimpinan bersama yang menekankan pada keterampilan kepemimpinan dan kompetensi yang tersebar di antara para pelaku dalam tim dan jaringan publik (Saz-Carranza dan Ospina, 2010). Akibatnya, perbedaan antara kepemimpinan dan manajemen bisnis telah terkait dengan pegawai negeri sipil yang bekerja pada tingkat hirarki yang berbeda. Peran manajer publik sekarang bertujuan untuk mencapai kinerja organisasi dengan menggunakan teknik manajerial yang sudah ada dan mengeksploitasi sumber daya yang tersedia. Selain itu, peran pemimpin administrasi adalah untuk proaktif memberikan mandat yang paling tepat, serta menggunakan sumber daya dan kompetensi untuk mencapai kinerja organisasi (Coupland et al., 2008).

Perdebatan juga muncul adalah perbedaan pandangan antara administratif publik dan manajemen bisnis, sehingga mempengaruhi proses kepemimpinan. Banyak penulis telah memfokuskan pada aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan perbedaan ini, seperti: (Van Wart, 2003).

**Kompleksitas dan ambiguitas sasaran.** Penegasan bahwa organisasi sektor publik ditandai dengan kompleksitas dan ambiguitas tujuan yang lebih besar dari

perusahaan swasta, telah dijelaskan secara teoritis (Rainey & Bozemon, 2000). Namun, penelitian yang lebih baru menunjukkan bahwa para pemimpin sektor publik cenderung percaya bahwa tujuan yang akan dicapai mempunyai kejelasan yang sama dengan sektor swasta (Saz-Carranza dan Ospina, 2010).

**Formalisasi.** Lembaga publik ditandai dengan aturan yang lebih formal dibandingkan dengan organisasi sektor swasta (Rainey dan Bozeman, 2000). Penelitian lebih lanjut telah benar-benar menemukan bahwa tingkat birokrasi sangat mirip dalam beberapa kegiatan (seperti memulai proyek baru). Bahkan, hanya kegiatan yang berkaitan dengan administrasi kepegawaian, seperti perekrutan karyawan melibatkan waktu yang jauh lebih lama (Rainey & Bozemon, 2000). Studi ekstensif dan survei karyawan federal juga telah menemukan bahwa sebagian besar pemimpin dan eksekutif menunjukkan bahwa mereka tidak memiliki cukup kewenangan untuk menghapus, mempekerjakan, mempromosikan dan menentukan gaji karyawan mereka, dan bahwa manajer dalam organisasi sektor publik mengalami penundaan mendapatkan persetujuan untuk membeli barang (Rainey & Bozemon, 2000).

**Kepuasan Kerja.** Banyak penelitian yang berfokus pada skor kepuasan kerja yang lebih rendah eksekutif publik daripada organisasi swasta (Van Wart, 2003). Literatur terbaru telah menemukan bahwa tingkat kepuasan agregat sebenarnya sama (Lindorff, 2009). Para pemimpin sektor publik mengutip kepuasan kerja lebih tinggi sejalan dengan tingkat dan pentingnya posisi, sedangkan skor kepuasan rendah karena kendala karena formalisasi.

**Motivasi.** Responden sektor publik mempunyai atribut nilai yang lebih besar

untuk bekerja yang bermanfaat bagi orang lain dan masyarakat, keterlibatan dalam kebijakan publik yang penting, pengorbanan diri, tanggung jawab, dan integritas (Kunthia dan Suar, 2004). Pada manajemen yang lebih tinggi dan tingkat profesional tertentu, responden sektor publik kurang menekankan pada uang dan penghasilan yang tinggi dalam pekerjaan dan kehidupan (Fernandez et al., 2010).

**Akuntabilitas kepada para pemangku kepentingan:** Penelitian terbaru telah memberikan bukti bahwa undang-undang transparansi dan inovasi teknologi telah mengakibatkan berbagai peluang bagi pihak yang berkepentingan yang berbeda untuk mengakses berbagai dokumen pejabat dan pertemuan pejabat (Coupland et al, 2008). Fenomena ini telah membantu menciptakan lingkungan di mana pemangku kepentingan dapat melakukan kontrol lebih besar atas para pemimpin sektor publik, lebih dari konstituen di sektor swasta.

**Perbedaan perilaku.** Sejumlah penulis telah mempelajari perbedaan perilaku antara para pemimpin sektor publik dan swasta, dan antara berbagai kelompok pemimpin sektor publik (Lindorff, 2009). Temuan baru utama adalah bahwa para pemimpin baik di sektor swasta dan publik membuat keputusan menggunakan intuisi, tapi sementara pemimpin swasta termotivasi oleh kekuasaan, pemimpin sektor publik termotivasi oleh prestasi (Andersen, 2010). Penulis lain mengutip temuan kontras berkaitan dengan kelompok tertentu yaitu tidak terdapat perbedaan signifikan pada gender dalam budaya konteks tinggi di organisasi sektor publik (Mujtaba et al, 2009.). Perbedaan berbasis gender yang signifikan ada di masyarakat sektor budaya konteks rendah (Lindorff, 2009).

Van Wart (2003) mengatakan bahwa memiliki lebih bukti perbedaan yang relevan antara kepemimpinan sektor swasta dan publik. Setelah tahun 2003 menunjukkan bahwa, dibandingkan dengan sektor swasta, pemimpin sektor publik harus memastikan akuntabilitas yang lebih tinggi kepada para pemangku kepentingan yang berbeda dan menghadapi tingkat formalisasi yang lebih tinggi (terutama dalam bekerja). Pemimpin sektor publik menunjukkan tingkat kepuasan yang lebih rendah karena kendala yang berlebihan, tetapi mereka mempunyai motivasi yang tinggi dalam pelayanan publik.

### **Pemimpin Sektor Publik Dilahirkan Atau Dibentuk**

Literatur banyak mengutip mengenai berbagai program pengembangan kepemimpinan nasional (Alimo-Metcalfe dan Alban-Metcalfe, 2006). Penelitian tersebut secara implisit mengasumsikan bahwa semua orang berpotensi cocok untuk peran kepemimpinan. Topik penelitian dapat dibagi menjadi dua kategori utama: (1) review mengenai program pengembangan kepemimpinan utama (yaitu cara-cara para pemimpin dapat dibentuk) dan (2) penelitian tentang dampak dan keefektifan program pengembangan kepemimpinan, serta metode belajar kepemimpinan.

Program pengembangan bakat kepemimpinan perlu dipertimbangkan dalam membentuk pemimpin, misalnya *The Integrative Leadership System* (ILS) yang dikembangkan untuk sektor publik Australia telah difokuskan pada area-area kepemimpinan sektor publik yang lebih spesifik seperti (1) membentuk pemikiran strategis; (2) mencapai hasil; (3) meningkatkan hubungan kerja yang produktif; (4) mencontohkan *personal drive* dan integritas; dan (5) mempengaruhi

melalui komunikasi. Di Inggris, berbagai instansi pemerintah dan badan-badan publik telah menentukankerangka kepemimpinan berdasarkan pegawai yang harus mengembangkan dan meningkatkan keterampilan mereka. Dalam kasus ini juga, kepemimpinan sektor publik telah dikaitkan dengan gabungan dari ketrampilan dan kompetensi yang mendukung perilaku pribadi, memberikan tujuan dan arah, fokus untuk menyampaikan, berpikir strategis, mendapatkan yang terbaik dari lingkungan, belajar dan meningkatkan diri. Pegawai telah terlibat dalam kegiatan pelatihan tradisional seperti kursus, *workshop*, pembinaan dan konseling, karya tulis reflektif, bermain peran dan simulasi. Kegiatan tersebut dimaksudkan untuk mendukung pengembangan kepemimpinan transformasional di organisasi (Alimo-Metcalfe dan Alban-Metcalfe, 2006).

Meskipun banyak program pengembangan kepemimpinan, bukti tentang keefektifan dari keberhasilan program ini masih kurang. Beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa banyak pelaksanaan perbaikan dalam sektor publik lebih banyak muncul pada pemberdayaan individu daripada pembentukan tim (Lawler, 2008). Keefektifan kegiatan pengembangan kepemimpinan di kalangan manajer menengah dalam pemadam kebakaran dan operator kereta api ditemukan bahwa pengembangan kepemimpinan sesuai dengan peraturan, sehingga memiliki sedikit efek pada kinerja manajerial atau hasil organisasi. McGurk (2009) juga menunjukkan bahaya-bahaya yang dapat ditemui dalam merancang dan melaksanakan program-program pengembangan tanpa perhatian yang cukup pada praktik profesional dan realitas kebijaksanaan manajerial di sektor publik. Keberhasilan terbatas dalam melatih intervensi untuk keterampilan kepemimpinan yang lebih

baik, sedangkan sebagian besar menunjukkan kegagalan dalam melaksanakan pada konteks operasional ketika manajer akan memberlakukan dan mentransfer program pembelajaran.

Kritik terhadap keefektifan program pengembangan kepemimpinan bukan merupakan hal yang baru dalam literatur (McGurk, 2009). Secara khusus, McGurk (2009) menunjukkan bahwa program pelatihan pada umumnya kurang fokus pada komunikasi, hubungan manusia, berpikir kritis, motivasi, dan keterampilan menyelesaikan masalah. Atas dasar ini, tampaknya perlu untuk merekrut, memilih, dan melatih berdasarkan potensi kepemimpinan, dan untuk menyediakan cara untuk pengembangan kompetensi kepemimpinan di antara mereka yang sudah bekerja di pelayanan publik.

#### **Gaya kepemimpinan yang terbaik untuk organisasi sektor publik**

Jika kepemimpinan dapat dikembangkan, ada pertanyaan lain masih muncul: Perilaku mana harus diadopsi oleh pemimpin sektor publik? Literatur mengenai manajemen publik sebagian besar telah meniadakan *dyadic differentiation* antara kepemimpinan transaksional dan kepemimpinan transformasional dan menunjukkan berbagai gaya kepemimpinan yang baru dan berbeda (Trottier et al., 2008). Kepemimpinan transformasional telah mengasumsikan bentuk dari gaya *relationship-oriented* yang disebut sebagai visioner, karismatik dan inspirasional, dan termasuk perilaku tertentu yang ditunjukkan oleh pemimpin transformasional, seperti: (1) mengartikulasikan visi yang menarik, menyediakan makna dan rasa mengenai tujuan, menyelaraskan nilai-nilai karyawan dan ideologi organisasi, atau *motivasi inspirasional*; (2) menulis tantangan emosional dan meningkatkan kebanggaan

dan loyalitas pengikut atau *pengaruh ideal*; (3) melihat dunia dari perspektif baru dan menciptakan struktur kerja yang mendorong partisipasi karyawan, atau *stimulasi intelektual*; (4) model perilaku prososial. Namun, banyak peneliti berpendapat bahwa pendekatan transformasional mengabadikan arogansi dan kemegahan yang memungkinkan para pemimpin untuk melarikan diri dari sisi realitas yang keras. Pemimpin transformasional dianggap menjadi kurang efektif di organisasi sektor publik dibandingkan dengan di organisasi sektor swasta karena kurangnya etika dalam menerapkan kewirausahaan kepemimpinan transformasional kesektor publik. Model yang diterima secara umum mengenai perubahan heroik kepemimpinan mungkin tidak berlaku untuk semua negara dalam aspek kepemimpinan, misalnya menunjukkan perhatian yang tulus, mendorong perubahan, menginspirasi orang lain atau berfokus pada upaya tim (Alimo-Metcalfe dan Alban-Metcalfe, 2006).

Gaya kepemimpinan visioner telah kontras dengan lebih transaksional yang, seperti pemantauan kinerja pengikut, intervensi ketika standar tidak dipatuhi dan mengambil tindakan korektif ketika penyimpangan terjadi, memberikan pelayanan memuaskan, dan mendiagnosis kebutuhan setiap pengikut (Trottier et al, 2008). Peneliti dan praktisi baru-baru ini telah mengalihkan perhatian mereka ke arah kepemimpinan terintegrasi. Pemimpin yang terintegrasi menggunakan kombinasi perilaku transformasional dan perilaku transaksional dengan memastikan kejelasan hasil yang diinginkan, meningkatkan motivasi intrinsik pengikut, mengakui prestasi, penghargaan prestasi tertinggi, dan pada saat yang sama mengadopsi berbagai tingkat interaksi transaksional dengan bawahan (Van Wart, 2003).

Salah satu perspektif yang sangat menarik tentang kepemimpinan terintegrasi berasal dari Fernandez et al. (2010), yang mendefinisikan lima gaya yang dapat mempengaruhi kinerja. Tiga gaya pertama hampir identik dengan yang telah dijelaskan di atas: (1) kepemimpinan yang berorientasi pada tugas (yaitu menetapkan dan mengkomunikasikan tujuan, perencanaan, mengkoordinasi kegiatan bawahan, memberikan umpan balik); (2) kepemimpinan berorientasi hubungan (yaitu memperlakukan bawahan dengan sama, menunjukkan kepedulian terhadap kesejahteraan mereka, menghargai pekerjaan mereka, melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan); (3) kepemimpinan berorientasi pada perubahan (yaitu membuat organisasi lebih adaptif dan responsif terhadap lingkungan eksternal, mengidentifikasi inisiatif strategis yang paling menjanjikan bagi organisasi, menggembirakan karyawan untuk mencari solusi kreatif untuk masalah yang dihadapi organisasi tersebut. Dua jenis perilaku lainnya dapat dilihat sebagai turunan dari ciri-ciri kepemimpinan lainnya, diantaranya (4) kepemimpinan berorientasi keanekaragaman (yaitu mengambil keuntungan dari sudut pandang yang berbeda untuk memastikan peningkatan kualitas dalam pengambilan keputusan, jumlah ide yang lebih besar dan konsensus keputusan); dan (5) kepemimpinan berorientasi integritas (yaitu jaminan legalitas, keadilan, dan perlakuan yang adil pada karyawan dan penerima layanan). Pengujian empiris terbaru menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan berorientasi integritas sangat efektif dalam meningkatkan upaya kerja karyawan dalam pengaturan yang sangat birokratis seperti kantor federal atau nasional.

Dengan pendekatan yang sama, Fairholm (2004) mengembangkan dan

menguji model hirarkis kepemimpinan yang meliputi kepemimpinan transaksional (dengan penekanan besar pada pemahaman pemimpin tentang satu cara terbaik untuk mempromosikan dan mempertahankan produktivitas), kepemimpinan transformasional (dengan menekankan pada hubungan antara pemimpin dan bawahan mereka, pada *value-sharing* dan membangun kepercayaan), dan kepemimpinan spiritual (meliputi dua gaya yang pertama namun berfokus pada sifat keseluruhan dari pemimpin individu dan masing-masing pengikut).

Pendekatan terintegrasi tampaknya menjadi pilihan utama mengenai gaya kepemimpinan sektor publik di masa depan dan praktik bahkan jika teori minor tambahan masih muncul (Fairholm, 2004). Sebagian besar gaya dapat dilihat sebagai nuansa yang mencirikan perilaku para pemimpin secara lebih baik daripada gaya kepemimpinan yang sepenuhnya baru. Namun, semakin banyak peneliti telah menekankan pentingnya spiritualitas dan emosi dalam kepemimpinan (Fairholm, 2004). Spiritualitas berfokus pada sifat keseluruhan jiwa pemimpin serta masing-masing pengikut. Pemimpin melihat orang lain dengan berbagai emosi, keterampilan, pengetahuan dan kemampuan yang melampaui batas-batas kebutuhan profesional. Jika lebih banyak penelitian dilakukan pada topik ini, kepemimpinan spiritual bisa dilihat sebagai kepemimpinan yang terintegrasi (Fairholm, 2004).

### **Pengaruh Kepemimpinan Organisasi Publik Pada Kinerja**

Dalam beberapa dekade terakhir, sejumlah peneliti telah menemukan bahwa perilaku manajerial tidak memiliki pengaruh penting terhadap kinerja pemerintah. Meskipun demikian, beberapa penulis menyimpulkan bahwa faktor-faktor penentu

yang kuat dari kinerja, tidak terkait dengan kepemimpinan tetapi dengan faktor-faktor kontekstual (Currie dan Lockett, 2007). Terdapat kesepakatan umum bahwa kepemimpinan memiliki dampak positif pada kinerja organisasi (Dull, 2009). Penelitian empiris tentang topik ini tidak begitu produktif dalam menguji dampak dari kepemimpinan terhadap kinerja dan motivasi pada bawahan. Salah satu kontribusi besar datang dari Fernandez et al. (2010), yang menguji kerangka integratif untuk menilai dampak dari kepemimpinan pada hasil-hasil pendidikan di sekolah negeri. Temuan mengkonfirmasi bahwa beberapa sifat kepemimpinan dan gaya memiliki dampak positif. Secara khusus, (1) upaya untuk memindai lingkungan eksternal organisasi memiliki efek yang secara konsisten positif pada kinerja di semua tingkat kesulitan tugas, dengan dampaknya meningkat jika tugas menjadi semakin sulit; (2) jumlah waktu yang dihabiskan untuk mengelola kegiatan internal organisasi memiliki sedikit pengaruh pada kinerja, kecuali bila tugas yang sangat sulit; (3) pengalaman seorang pemimpin memiliki efek positif pada kinerja pada tingkat kesulitan tugas yang lebih tinggi; (4) gaya kepemimpinan transformasional yang memberikan keleluasaan lebih besar kepada bawahan berkorelasi negatif dengan kinerja dengan tingkat kesulitan tugas yang rendah, tetapi memberikan pengaruh positif pada prestasi kinerja ketika tugas menjadi sangat sulit; dan (5) gaya berorientasi pada perubahan mungkin memiliki pengaruh negatif pada kinerja, terutama dalam jangka pendek (Fernandez et al., 2010).

Park dan Rainey (2008) juga meneliti dampak dari kepemimpinan dalam kinerja. Secara khusus, mereka menganalisis perbedaan antara kepemimpinan transaksional dan transformasional dan efeknya

pada sejumlah variabel eksogen. Hasil analisis mengungkapkan bahwa kombinasi kepemimpinan transformasional dan transaksional memiliki pengaruh positif pada kinerja, kepuasan dan kualitas bekerja (Park dan Rainey, 2008). Banyak penulis lain telah mempelajari dampak kepemimpinan pada hasil kinerja yang berbeda, tapi hasilnya tidak sepenuhnya memuaskan dan tidak menghasilkan signifikansi statistik. Trottier et al. (2008) mencoba menjelaskan hubungan antara gaya kepemimpinan dan kepuasan pengikut menggunakan komponen perilaku kepemimpinan transformasional dan transaksional. Temuan penulis menyarankan bahwa kemampuan untuk menjadi sumber inspirasi, motivasi inspirasional, pertimbangan individual memiliki dampak besar pada kepuasan pengikut dan motivasi pengikut.

Kim dan Lee (2009) menginvestigasi apakah dan bagaimana kapasitas manajemen dalam adopsi dan pelaksanaan inovasi di sektor publik Korea. Temuan mereka mendukung dampak kepemimpinan terhadap adopsi dan implementasi inovasi dalam pemerintahan. Berbeda dengan literatur mendukung hubungan yang kuat antara kepemimpinan dan kinerja, keberhasilan implementasi inovasi ditentukan oleh kesediaan pemimpin baru untuk mengambil risiko pada proyek-proyek baru, bukan karena pengalaman. Akhirnya, Albrecht (2005) menyelidiki sejauh mana persepsi afektif dan kognitif pemimpin dipengaruhi afektif komitmen, sikap terhadap perubahan, keinginan berpindah dan kinerja peran ekstra. Hasil penelitian menunjukkan bahwa karyawan hanya bersedia untuk melampaui peran yang benar-benar diperlukan jika mereka merasa terinspirasi dan termotivasi oleh kepemimpinan kelompok atau tim.

### SIMPULAN

Artikel menunjukkan topik kepemimpinan sektor publik yang membedakan antara kepemimpinan sektor publik dan sektor swasta sesuai dengan pandangan Van Wart (2003). Secara keseluruhan, hasil menunjukkan bahwa kepemimpinan sektor publik yang muncul sebagai kepemimpinan yang khas dan domain otonom, meskipun perdebatan masih berlanjut dibandingkan dengan penelitian kepemimpinan bisnis. Namun, literatur masih penuh dengan berbagai definisi dan deskripsi dari gaya kepemimpinan sektor publik baru dan sifat-sifat yang hanya berbeda sedikit dari satu sama lain, dan tampaknya masih menjadi perdebatan. Banyak penelitian yang menjelaskan perbedaan karakteristik kepemimpinan sektor publik. Fokus artikel ini mungkin membuka jalan bagi penelitian baru yang menjanjikan pada proses kepemimpinan yang timbul dari kolaborasi antara organisasi bisnis dan tata pemerintahan. Program pengembangan kepemimpinan bertujuan untuk meningkatkan keterampilan dan kinerja para pemimpin masyarakat. Ulasan ini mengungkapkan bahwa keberhasilan yang terbatas pada pelatihan yang diberikan, karena telah gagal dalam memperhitungkan operasional dan konteks organisasi sektor publik. Artikel ini memberikan wawasan yang berguna untuk praktisi dan akademisi di sektor publik dalam penelitian dan

program pengembangan kepemimpinan yang lebih berfokus pada fitur organisasi sektor publik. Artikel ini menunjukkan bahwa di masa depan, peran etika seorang pemimpin dan integritas serta pentingnya emosi dan spiritualitas. Pemimpin yang mempunyai kemampuan untuk melihat orang lain sebagai orang dengan berbagai emosi, keyakinan, keterampilan, pengetahuan dan kemampuan, dan untuk mengarahkan seluruh organisasi menuju visi yang jelas dan akhir yang lebih tinggi merupakan bidang yang menjanjikan penelitian. Namun, dampak dari integritas seorang pemimpin atau kecerdasan emosional terhadap kinerja kelompok terutama teoritis tidak memiliki dasar empiris yang kokoh. Penelitian empiris masa depan dapat memperhatikan hal ini.

Akhirnya, tampak bahwa dampak dari gaya kepemimpinan yang berbeda lebih bergantung pada faktor-faktor kontekstual seperti lingkungan sosial dan budaya di mana organisasi sektor publik beroperasi. Dalam hal ini, penelitian masa depan harus berfokus pada studi empiris komparatif tentang adopsi gaya kepemimpinan yang berbeda dalam konteks lingkungan yang berbeda. Secara khusus, perdebatan perbedaan antara sektor publik dan bisnis harus diperkaya dengan studi yang menyelidiki persamaan dan perbedaan dalam perilaku kepemimpinan di negara-negara atau dalam sektor publik.

---

### DAFTAR PUSTAKA

- Adair J (1973), *Action-Centred Leadership*, New York: McGraw-Hill.
- Albrecht S (2005), "Leadership climate in the public sector: Feelings matter too!" *International Journal of Public Administration* 28: 397–416.
- Alimo-Metcalfe B and Alban-Metcalfe J (2006), "More (good) leaders for the public sector," *International Journal of Public Sector Management* 19(4): 293–315.

- Andersen JA (2010), "Public versus private managers: How public and private managers differ in leadership behavior," *Public Administration Review* 70(1): 131–141.
- Bass BM and Avolio BJ (eds) (1994), *Improving Organizational Effectiveness through Transformational Leadership*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Burns JM (1978), *Leadership*, New York: Harper Torchbooks.
- Coupland C, Currie G and Boyett I (2008), "New public management and a modernization agenda: Implications for school leadership," *International Journal of Public Administration* 31: 1079–1094.
- Currie G and Lockett A (2007), "A critique of transformational leadership: Moral, professional and contingent dimensions of leadership within public services organizations," *Human Relations* 60 (2): 341–370.
- Dull M (2009), "Results-model reform leadership: Questions of credible commitment," *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 255–284.
- Fairholm MR (2004), "Different perspectives on the practice of leadership," *Public Administration Review* 64(5): 577–590.
- Fernandez S, Cho YJ and Perry JL (2010), "Exploring the link between integrated leadership and public sector performance," *Leadership Quarterly* 21(2): 308–323.
- Getha-Taylor H, Holmes MH, Jacobson WS, Morse RS and Sowa JE (2011), "Focusing the public leadership lens: Research propositions and questions in the Minnowbrook tradition," *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(suppl 1): i83–i97.
- Hamlin RG, Nassar M and Wahba K (2010), "Behavioural criteria of managerial and leadership effectiveness within Egyptian and British public sector hospitals: An empirical case study and multi-case/cross nation comparative analysis," *Human Resource Development International* 13(1): 45–64, Orazi et al. 499.
- Ingraham PW, Joyce PG and Donahue AK (2003), *Government Performance: Why Management Matters*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Karmel, Barbara (1978), Leadership: A Challenge to Traditional Research Methods and Assumptions, *The Academy of Management Review* 3.3 (July): 475.
- Kim SE and Lee JW (2009), "The impact of management capacity on government innovation in Korea: An empirical study," *International Public Management Journal* 12(3): 345–369.
- Kunthia R and Suar D (2004), "A scale to assess ethical leadership of Indian private and public sector managers," *Leadership Quarterly* 49(1): 13–26.
- Lawler J (2008), "Individualization and public sector leadership," *Public Administration* 86(1): 21–34.
- Leslie K and Canwell A (2010), "Leadership at all levels: Leading public sector organisations in an age of austerity," *European Management Journal* 28(4): 297–305.
- Lindorff M (2009), "We're not all happy yet: Attitudes to work, leadership, and high performance work practices among managers in the public sector," *Australian Journal of Public Administration* 68(4): 429–445.

- McGurk P (2009), "Developing middle leaders in the public services? The realities of management and leadership development for public managers," *International Journal of Public Sector Management* 22(6): 464–477.
- Morse RS (2010), "Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value", *Leadership Quarterly* 21(2): 231–245.
- Mujtaba BG, Khanfar NM and Khanfar SM (2009), "Leadership tendencies of government employees in Oman: A study of task and relationship based on age and gender," *Public Organization Review* 10(2): 173–190.
- O'Reilly D and Reed M (2010), "Leaderism: An evolution of managerialism in UK public service reform," *Public Administration* 88(4): 960–978.
- Park SM and Rainey HG (2008), "Leadership and public service motivation in US federal agencies," *International Public Management Journal* 11(1): 1–33.
- Pfeffer, Jeffrey (1977), "The ambiguity of leadership," *The Academy of Management Review* 2 (1): 104
- Rainey HG and Bozeman B (2000), "Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the 'a priori,'" *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447–470.
- Saz-Carranza A and Ospina SM (2010), "The behavioral dimension of governing interorganizational goal-directed networks: Managing the unity–diversity tension," *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): 327–365.
- Terry L (1995), *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Trottier T, Van Wart M and Wang XH (2008), "Reinforcing the need for more sophistication in leadership studies in the government sector," *Public Administration Review* 68(6): 1172–1174.
- Van Wart M (2003), "Public-sector leadership theory: An assessment," *Public Administration Review* 63(2): 214–228.
- Wallis J and McLoughlin L (2007), "A diagnosis of leadership effectiveness in the Irish public sector," *Public Management* 9(3): 327–351.
- Yukl GA (1989), "Managerial leadership: A review of theory and research," *Journal of Management* 15(2): 251–289.